

Eiskalte Interdependenzen: der Südsudan radikalisiert seine politische Neuorientierung an der Erdölfront

Pospisil, Jan

Veröffentlichungsversion / Published Version

Stellungnahme / comment

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Pospisil, J. (2012). *Eiskalte Interdependenzen: der Südsudan radikalisiert seine politische Neuorientierung an der Erdölfront*. (Policy Paper / Österreichisches Institut für Internationale Politik, 1). Wien: Österreichisches Institut für Internationale Politik (oiip). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-58591-8>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kurzanalyse 1/12

Februar 2012

**Eiskalte Interdependenzen:
Der Südsudan radikalisiert seine politische Neuorientierung
an der Erdölfront**

Jan Pospisil

The recent decision of the Republic of South Sudan to stop the oil production due to the dead-lock in the negotiations with the North regarding pipeline transportation fees demonstrates that the relations between the two Sudans are still far from normal. Furthermore, the decision can be understood as one cornerstone of the intensified orientation of South Sudan towards its Southern neighbors. This will lead to a strategic deterioration of its relationships with the North.

Der am 10. Februar 2012 geschlossene Nichtangriffspakt zwischen dem Sudan und seinem neuen Nachbarn im Süden, der Republik Südsudan, wirkt zunächst wie ein erfreuliches Zeichen. In den letzten Monaten hatten sich schließlich die negativen Berichte aus der Region gehäuft. Zuletzt hatte der Stopp der Erdölexploration am 20. Jänner 2012 durch den Süden, der zum Transport des Öls auf die Pipeline nach Norden zum Verladehafen Port Sudan angewiesen ist, für einen ungeahnten Tiefpunkt im Verhältnis der beiden sudanesischen Staaten gesorgt. Aber allein schon die Tatsache, dass wenige Monate nach dem Auslaufen der Übergangsbestimmungen des so genannten „Umfassenden Friedensvertrages“ (*Comprehensive Peace Agreement*, CPA), der in seinen Grundzügen selbstverständlich noch immer gültig ist, ein Nichtangriffspakt nötig werden sollte, relativiert diese vermeintlich so gute Nachricht spürbar.

Mit dem nun unterzeichneten Nichtangriffspakt konnte das in den sudanesischen Konflikten vermittelnde, vom ehemaligen südafrikanischen Präsident Thabo Mbeki geleitete *African Union High Level Implementation Panel* (AUHIP) dennoch unzweifelhaft einen wichtigen Schritt in den zunehmend komplexer werdenden Mediationsbemühungen zwischen dem Norden und dem Süden setzen. Wesentliche Probleme bleiben allerdings ungelöst und von zum Teil unmittelbarer Brisanz. Dies zeigt sich schon deutlich in der Symbolik: So wurde der Nichtangriffspakt auf beiden Seiten von den jeweiligen Geheimdienstchefs unterzeichnet, was offenbar den ausschließlich technischen Charakter des Abkommens betonen soll. Mit Versöhnungsgesten, die angesichts der gegebenen Spannungen keineswegs unangebracht wären, hat dies wenig zu tun.

Die Liste der ungelösten Problemstellungen ist lang und zum überwiegenden Teil schon seit den Zeiten der Ausverhandlung des CPA im Jahr 2005 bekannt: Der genaue Grenzverlauf ist, nicht zuletzt aufgrund der in Teilen der Grenzregionen liegenden Ölvorkommen, nach wie vor umstritten. Der Status der Region Abyei, der längst durch ein Referendum hätte geklärt werden sollen, ist derzeit sogar so weit ungelöst, dass nicht einmal die grundlegenden Durchführungsbedingungen eines solchen Referendums einer Einigung nahegebracht werden können. Angesichts der großen politischen Relevanz der Region für beide Staaten – aus der Region stammende Misseriya sind wesentliche Protagonisten in der sudanesischen Armee, während Protagonisten der ebenfalls dort ansässigen Ngok-Dinka einflussreiche Positionen im *Sudanese People's Liberation Movement* (SPLM), der Regierungspartei des Südsudan, einnehmen – ist der Spielraum für Kompromisse denkbar gering, eine Lösung somit nicht absehbar.

In den letzten Monaten haben diese Spannungen zunehmend bewaffneten Charakter angenommen. Schon im Mai 2011 war es in Abyei zu blutigen Auseinandersetzungen zwischen der sudanesischen Armee und dem bewaffneten Arm der SPLM, der SPLA, gekommen. Diese Auseinandersetzungen konnten im Juli 2011 durch die Etablierung einer UN-Interim Force (UNISFA) entschärft werden. Zugleich nahmen andere bewaffnete Zwischenfälle zu: Die unzweifelhaft mit der SPLM/A in Verbindung stehende *SPLA-North* eröffnete fast unmittelbar nach der Unabhängigkeit des Südens eine bewaffnete Auseinandersetzung in Blue Nile State, die sich ab September 2011 zuspitzte. Eine sich

entwickelnde Oppositionsverbundung der SPLA-North mit dem in Darfur gegen die sudanesishe Regierung kämpfenden *Justice and Equality Movement* (JEM) führte zu weiterer Beunruhigung des sudanesischen Regimes der *National Congress Party* (NCP). Auch die erfolgte Liquidierung des JEM-Anführers Khalil Ibrahim am 25. Dezember 2011 wurde von der NCP sofort in den Kontext der Spannungen mit dem Südsudan gesetzt: Angeblich befand sich Ibrahim gerade auf dem Weg in den Südsudan.

Umgekehrt wirft der Südsudan dem Norden wiederum dessen aktive Einmischung in bewaffnete innere Auseinandersetzungen vor, insbesondere in den nordöstlichen Landesteilen des Südsudan. Zuletzt hatten sich dort blutig ausgetragene Stammesfehden und bewaffnete Absetzbewegungen von der SPLM/A gehäuft, nicht nur in der chronisch unruhigen Jonglei-Provinz, sondern auch in den Nachbarregionen Unity und Warrap. Die verschiedenen, zum Teil mit Viehdiebstahl, zum Teil aufgrund von politischen Machtbestrebungen verknüpften Kampfhandlungen forderten eine dreistellige Anzahl von Todesopfern und zwangen viele Tausend (Berichte sprechen von 50.000 bis zu 150.000 Vertriebenen) zur Flucht aus den betreffenden Regionen.

Das international jedoch aufsehenerregendste Ereignis war die Eskalation der langjährigen Streitigkeiten über die Pipeline-Transitgebühren, die der Norden gegenüber dem Südsudan für den Transport des im Süden geförderten Öls in Rechnung stellen will. Nachdem eine Einigung in immer weitere Ferne rückte – der Norden verlangt dem Vernehmen nach zuletzt eine Transitgebühr von 38 US \$ per Barrel, während Juba nur zu einer Zahlung von 0,63 bis 0,69 US \$ je Barrel bereit ist – verordnete der Südsudan einen Produktionsstopp. Die im internationalen Vergleich exorbitant hohen Forderungen des Nordens (zum Vergleich: Die Ukraine hat im letzten Streit um Transitgebühren und Preisreduktionen gegenüber Russland einen Transitpreis von 1,5 US \$ pro Barrel durchgesetzt; Kamerun wiederum erreichte vor kurzem eine Erhöhung der Transitgebühren vom Tschad auf 1 US \$ je Barrel) erklären sich nicht zuletzt aus der ökonomischen Bedeutung des Öls für den Norden: Vor der Unabhängigkeit des Südsudan bekam die sudanesishe Zentralregierung die Hälfte aller Öleinnahmen, was wiederum 40% des Budgets ausmachte.

Gegenwärtig erhält der Sudan angesichts der derzeitigen, durch die fehlende Einigung bedingten Zahlungsunwilligkeit des Südsudan gar nichts, was offenbar bereits schwerwiegende ökonomische Konsequenzen zeitigt. Die entgegengesetzten Aussagen des sudanesischen Präsidenten Al-Bashir, der auf angeblich hervorragende Gold-Verkäufe verweist, wirken demgegenüber bestenfalls unglaubwürdig. Es überrascht daher nicht, dass der Sudan in Port Sudan als Ersatz für nicht geleistete Transitgebühren drei volle Tankerladungen Öl konfisziert hat, was die derzeitigen Verhandlungen wiederum nicht erleichtert.

Nach wie vor stocken die Verhandlungen, was aus produktionstechnischen Gründen zunächst die unmittelbare Konsequenz hat, dass eine Wiederaufnahme der Förderung vermutlich einige Monate in Anspruch nehmen wird. Dies zeigt, dass der Schritt des Südsudan offenbar nicht auf eine Überreaktion zurückzuführen ist, sondern allem Anschein nach auf einer längerfristigen Kalkulation beruht. Der Südsudan scheint damit klar

signalisieren zu wollen, dass eine endgültige Entscheidung zugunsten der Errichtung einer Pipeline in Richtung Süden getroffen ist. Lange Zeit hatte der Norden, zusammen mit weiten Teilen der internationalen Gemeinschaft, eine solche Option für unrealistisch erachtet.

Tatsächlich sind die zu überwindenden Schwierigkeiten, noch dazu in der relativ kurzen dafür zur Verfügung stehenden Zeit, beachtlich. Dennoch ist insbesondere die Position des Nordens immer vor dem Hintergrund zu sehen, dass er vom derzeitigen Status Quo des Öltransits, also der Nutzung der Pipeline nach Port Sudan, strategisch aller Wahrscheinlichkeit nach stärker abhängig ist als der Südsudan. Somit erscheint es nur logisch, durch Hinhalte- und Obstruktionstaktiken zu einer Verzögerung der Errichtung einer alternativen Pipeline beizutragen und damit die Opportunitätskosten einer solchen Errichtung in eine Höhe zu bringen, die die Rentabilität einer solchen Option nachhaltig in Frage stellen.

Denn in der Tat sind es, abgesehen von der Unsicherheit der Routenwahl (zur Debatte steht derzeit eine Route durch das chronisch instabile nordwestliche Kenia sowie, als zweite Möglichkeit, eine Route über Uganda, die zwar bedeutend länger und kostspieliger wäre, dafür Verlängerungsoptionen nach Westen in Richtung Kongo und Zentralafrikanische Republik sowie nach Süden in Richtung Tansania öffnen würde), zwei Faktoren, die jeder Investor zu beachten hat: Erstens steht die Frage im Raum, wie groß die noch bestehenden Ölvorkommen im Südsudan sind. Hierzu gibt es unterschiedlichste Einschätzungen, selbst von den in der Exploration tätigen Unternehmen. Und zweitens: welche geostrategischen Auswirkungen haben die aktuellen Streitigkeiten mittelfristig insbesondere auf die Bereitschaft der zentralen asiatischen Partner (neben China vor allem noch Unternehmen aus Malaysia und Indien), ihr strategisches Engagement in der Region – im Verhältnis zu den durch die Streitigkeiten exorbitant hohen Transaktionskosten – zu verlängern?

Die Voraussetzungen zur Errichtung einer neuen Pipeline wurden von der südsudanesischen Regierung in den letzten Monaten jedenfalls auf Hochdruck vorangetrieben. Präsident Salva Kiir hat mit seinem kenianischen Amtskollegen Mwai Kibaki ein „Memorandum of Understanding“ unterzeichnet, das eine solche Errichtung ins Auge fasst. Dabei ist allerdings noch unentschieden, ob als Verladehafen Mombasa oder ein neu zu errichtender Hafen in der bislang primär touristisch genutzten Umgebung von Lamu angesteuert wird.

Für die Finanzierung der Errichtung scheint sich die südsudanesische Regierung für die Partnerschaft mit einem so genannten *Africa Infrastructure Consortium* (AIC) entschieden zu haben. Die AIC fungiert als Vehikel des kanadisch-schweizerischen Geschäftsmannes und ehemaligen kanadischen Diplomaten Robert S. Stewart. Stewart war nach seiner Diplomaten Tätigkeit vor allem im Minensektor in Kongo aktiv, wo er die Aktivitäten internationaler Investoren bündelte. Sein Engagement endete jedoch in einem vehementen Konflikt mit der Regierung Kabila und in erfolglosen Bemühungen Stewarts, Kabila im Verein mit oppositionellen kongolesischen Kräften aus dem Amt zu entfernen. Stewarts Ruf in der Region ist jedenfalls einschlägig, sein – im Kontext von Investoren in dieser Region – überwiegend positives Macher-Image kontrastiert allerdings vermutlich mit einer relativen Geringschätzung möglicher Risiken.

Stewart behauptet jedenfalls laut *Africa Confidential* (53/3, 2), bereits ein Drittel der notwendigen Investitionssumme aufgebracht sowie 6.000 chinesische Arbeiter für den Pipelinebau zur Verfügung zu haben. Die Pläne zur Errichtung einer neuen Pipelineoption sind vor diesem Hintergrund dahingehend zu verstehen, dass sie derzeit die klar präferierte Option des Südsudan sind. Die konkrete Umsetzung scheint bevorzustehen, sonst würde auch der derzeitige Produktionsstopp – mit dem einkalkulierten bewussten Verzögern einer möglichen Wiederaufnahme – wenig strategischen Sinn ergeben.

Aber auch über die Ölproblematik hinaus sind diese Schritte als Ausdruck eines für viele Beobachter/innen überraschenden Selbstbewusstseins des Südsudan zu sehen. Unverkennbar ist der neue Staat willens, seine Orientierungen grundlegend neu zu ordnen und die vom Norden als Post-Unabhängigkeits-Sprachregelung eingeführten „Interdependenzen“, die weiter vertieft werden müssten, strategisch erkalten zu lassen. Die zentralen strategischen Partner für den Südsudan liegen nicht im Norden, sondern im Süden. Die dafür getroffene politische Grundsatzentscheidung ist jedoch letztlich nur ein Nachvollziehen gegebener ökonomischer Realitäten – schon jetzt ist ein Gutteil der südsudanesischen Wirtschaft in Händen von Investoren (und auch Arbeitskräften) aus Kenia und Uganda.

Aber auch im Inneren zeigt sich der Südsudan selbstbewusst, trotz – und vielleicht auch gerade wegen – der instabilen Gegebenheiten in weiten Teilen des Landes. Beispielhaft dafür ist der Plan zur Errichtung einer neuen Hauptstadt in der bislang weitgehend unbesiedelten Lokalität *Ramshiel* in der Lakes-Provinz im Zentrum des Landes. Dieser Plan wurde im Parlament bereits beschlossen und ist damit expliziter politischer Auftrag an die südsudanesische Regierung.

Die Begründung für diese ebenfalls für viele überraschende Entscheidung erscheint nachvollziehbar: Eine Erweiterung von Juba ist angesichts der Knappheit von Bauland und der großen Probleme eines „Nachrüstens“ der fehlenden Infrastruktur ohne Zweifel nur schwer vorstellbar, zudem wäre eine Hauptstadt im Zentrum eines Landes in der Theorie sicher der geographischen Randlage Jubas vorzuziehen. Dennoch gibt es zahlreiche Unklarheiten und Schwierigkeiten. Insbesondere ist fraglich, woher das notwendige hohe Investitionsvolumen – Quellen sprechen von einem ersten Anschubfinanzierung in Höhe von fünf Milliarden US \$ – kommen soll, noch dazu in einer Situation, in der die Ölförderung als die einzige relevante Einnahmequelle des Staates abseits internationaler Hilfgelder in der Schwebe ist.

Somit bleiben internationale Partner für den Südsudan wesentlich. Während die USA sicherlich langfristig die verlässlichsten strategischen Verbündeten, insbesondere im Verteidigungsbereich, bleiben werden, ist der Schlüssel zur Umsetzung der überaus ambitionierten politisch-ökonomischen Pläne des Südsudan ohne Zweifel China. Das Verhältnis zwischen dem Südsudan und China ist heikel und entwickelt sich derzeit im Krebsgang. Dies ist vor allem dadurch bedingt, dass der lange erprobte, vermeintlich primär ökonomisch orientierte Pragmatismus der chinesischen Führung gegenüber der Sudan-Frage an seine Grenzen stößt.

Schlüsselereignis wurde in diesem Zusammenhang die Entführung von 29 chinesischen Straßenarbeitern im Sudan durch die SPLA-N im Jänner 2012 in der sudanesisch-südsudanesischen Grenzregion. Der genaue Zweck der Arbeiten ist umstritten, offizielle Stellen sprachen von einem humanitär begründeten Straßenbau zwischen entlegenen Ortschaften, die SPLA-N wiederum von einer nur militärisch zu erklärenden Logistikoperation. Völlig überraschend führte diese Entführung aber nun zu relevanten Protesten in China, die die eindeutige Forderung an die chinesische Führung formulierten, die im Ausland tätigen Arbeitskräfte mit allen notwendigen Mitteln zu schützen. Trotz hektischer und letztlich erfolgreicher Bemühungen der südsudanesischen Regierung, die Arbeiter aus der Hand der mit ihr verbündeten SPLA-N zu befreien, hat dieser Vorfall die Beziehungen zwischen China und dem Südsudan getrübt.

Die am 15. Februar erhobene Drohung durch den südsudanesischen Chef-Verhandler in den Ölgesprächen, Pagan Amun, chinesische Firmen auszuweisen, sollten sie den Südsudan weiterhin „bestehlen“ und die Explorationstätigkeiten in der derzeitigen Situation weiterführen, goss weiteres Öl ins Feuer. Es bleibt abzuwarten, welche Auswirkungen diese aktuellen Störungen auf dieses für den Südsudan wesentliche bilaterale Verhältnis haben werden.

Die nächsten Monate werden in jedem Fall entscheidend für die weitere Entwicklung des Landes. Ohne Zweifel hat sich die südsudanesische Regierung dafür entschieden, hoch zu pokern. Der Einsatz, mit dem dabei gespielt wird, hat den Norden offenbar überrascht und unerwartet getroffen. Damit steigt sicherlich das Risiko für militärische Kurzschlussreaktionen.

Andererseits benötigt der Südsudan dringend Erfolge in der weiteren politischen Stabilisierung. Eine solche Stabilisierung ist insbesondere für die auch politisch notwendigen Investitionsentscheidungen unabdingbar. Eine weitere strategische Verschärfung der Beziehungen mit dem Norden würde solche Investitionen riskieren, vor allem angesichts der Tatsache, dass die inneren Widersprüche im Südsudan durchaus dazu angetan sind, dem Norden gute und einfache Anknüpfungspunkte für allfällige Obstruktionshandlungen zu liefern. Es bleibt zu hoffen, dass diese abseits aller Neuorientierungen weiter bestehenden Interdependenzen zu einer friedlichen Weiterentwicklung führen.